Le Sénat français

et les collectivités territoriales

Édition mai 2007

SERVICE DES RELATIONS INTERNATIONALES
15 RUE DE VAUGIRARD – 75291 PARIS CEDEX 06
COURRIEL : relinter@senat.fr - TÉLÉCOPIE : 33 (0) 1 42 34 27 99

Depuis sa création, en 1994, par le Bureau du Sénat, le service des Relations internationales a accueilli plusieurs centaines de stagiaires étrangers désireux de s'informer sur l'organisation et le fonctionnement pratique du Sénat.

A la demande de certains d'entre eux, il a été décidé de publier quelques documents thématiques d'information dont l'ensemble est regroupé au sein d'une collection intitulée « Documentation technique pour la coopération ».

Les documents composant cette collection sont donc de simples supports pédagogiques destinés aux visiteurs et stagiaires accueillis dans le cadre d'actions de coopération technique interparlementaire et n'expriment en aucune façon une position officielle du Sénat.

Bruno BAUFUMÉ

SOMMAIRE

AVANT PROPOS 5

I. La spécificité du système français 6
A. Les données constitutionnelles 6
1. Le Sénat représente les collectivités territoriales 6
2. Une priorité d'examen législatif (art. 39 al. 2) 7
3. La constitutionnalisation des principes régissant les collectivités territoriales 7
B. La densité du maillage local 8
1. Les catégories de collectivités locales 8
a) La commune 8
b) Le département 9
c) La région 9
2. Les structures intercommunales 10
a) Les syndicats de communes 10
b) L'intercommunalité de projet 10
C. L'enracinement des sénateurs au sein des collectivités territoriales 13
1. Le régime électoral du Sénat 13
2. Le cumul des mandats 15
3. Le rythme de travail des sénateurs 15

II. Les structures politiques sénatoriales en charge du secteur des collectivités territoriales 17
A. La délégation du bureau à la coopération décentralisée 17
B. L'observatoire de la décentralisation 20
C. Les commissions 22
D. Le Cabinet du Président 23

III. La gestion administrative : le service des Collectivités territoriales 23
A. Les fonctions du service 24
1. Les consultations juridiques et financières relatives aux collectivités locales 24
2. Le développement de la communication institutionnelle avec les élus locaux et l'ensemble des acteurs du monde local 24
3. Le Secrétariat de l'Observatoire de la Décentralisation 25
4. Les actions européennes 26
5. La dimension internationale : la coopération décentralisée 26
B. Organigramme administratif 27
C. Un exemple de transposition du « modèle » français : le service des collectivités territoriales du sénat du royaume du cambodge 27

IV. La communication du Sénat en direction des collectivités locales et des élus locaux 29
A. Un site dédié aux acteurs locaux : carrefour local.org 29
1. La description du site 29
a) Offrir une information aussi complète que possible sur les collectivités locales 30
b) Fournir des outils d'aide à la décision 30
c) Ouvrir sur l'Europe des collectivités locales 31
d) Présenter un portail interactif 31
2. La gestion du site 31
B. Le journal du Sénat 32
C. Les « états généraux des élus locaux » : une quadruple originalité 32
D. Les grands événements consacrés aux élus locaux 35
1. La Fête de la Fédération (14 juillet 2000) 35
2. Les États généraux de la démocratie locale et de la parité (7 mars 2005) 35

V. Vigilance et initiative : Le Sénat, moteur de la décentralisation..... 36
A. Les actions du sénat dans le domaine constitutionnel..... 36
1. La saisine du Conseil constitutionnel par les sénateurs..... 36
2. Les initiatives constitutionnelles du Sénat..... 37
B. Les initiatives du sénat dans le domaine législatif..... 38
1. Le dépôt de propositions de loi : le Sénat incubateur..... 38
2. L'exercice du droit d'amendement : le Sénat co-rédacteur..... 40
C. L'exercice de la fonction de contrôle du sénat..... 40

Annexe : Constitution du 4 octobre 1958 (extraits)..... 42

AVANT PROPOS

Un nombre croissant de Sénats ou secondes chambres dans le monde reçoivent pour mission constitutionnelle de représenter les collectivités territoriales de leurs pays.

Ces Sénats et secondes chambres se tournent vers le Sénat français pour tirer profit de son expérience dans ce domaine. En effet, depuis 1875, le Sénat français est le représentant des collectivités territoriales et l'article 24 de la Constitution française du 4 octobre 1958 réaffirme cette compétence.

Le présent recueil a pour objet de présenter, de façon descriptive, la spécificité du Sénat français dans ce domaine, ainsi que la façon dont sont organisées les relations du Sénat et des Sénateurs avec les collectivités territoriales et les élus locaux.

I. LA SPÉCIFICITÉ DU SYSTÈME FRANÇAIS

Trois éléments caractérisent les relations qu'entretiennent le Sénat et les collectivités territoriales : en premier lieu, l'importance et le nombre des dispositions constitutionnelles concernant le sujet ; en deuxième lieu, le nombre et la variété des collectivités territoriales, en particulier des institutions intercommunales, et donc le nombre des élus locaux qui constituent un maillage politique du territoire sans équivalent dans les autres États ; en troisième et dernier lieu, la spécificité institutionnelle que les deux éléments précédents confèrent au Sénat.

A. LES DONNÉES CONSTITUTIONNELLES

La Constitution française consacre un nombre relativement important de dispositions aux collectivités territoriales et au rôle du Sénat en la matière. L'article premier indique d'ailleurs que « la France est une République indivisible » et que « son organisation est décentralisée ».

1. Le Sénat représente les collectivités territoriales

Une disposition fondamentale est le dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution aux termes duquel « le Sénat est élu au suffrage indirect ; il assure la représentation des collectivités locales de la République ». Deux conséquences découlent donc de cet article :

- assemblée législative à part entière puisque « le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat », ce dernier se voit de surcroît confier, de manière parfaitement explicite, une fonction particulière : celle de représenter les collectivités territoriales.

- le Sénat doit être élu au suffrage universel indirect et les sénateurs sont effectivement élus, dans le cadre de chaque département par un collège électoral composé de membres eux-mêmes élus : les députés et les conseillers régionaux élus dans le département ; les conseillers généraux du département ; et des membres des conseils municipaux ainsi que des délégués des communes, cette dernière catégorie représentant 95,50 % du total du collège électoral. Les sénateurs sont donc, selon la formule usuelle, « les élus des élus » et ils portent, de ce fait, une attention toute particulière aux questions concernant les collectivités territoriales.

2. Une priorité d'examen législatif (art. 39 al. 2)

Le rôle spécifique du Sénat en matière de collectivités territoriales est également marqué par la dernière phrase de l'article 39 de la Constitution qui confère au Sénat une priorité d'examen pour les projets de loi les concernant : « les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales… sont soumis en premier lieu au Sénat » indique en effet cette phrase. Il s'agit là de tirer les conséquences de la mission constitutionnelle de représentation des collectivités locales conférée au Sénat, lui permettant d'examiner, avant l'Assemblée nationale, les projets de loi gouvernementaux intervenant sur ce thème.

3. La constitutionnalisation des principes régissant les collectivités territoriales

Le Titre XII de la Constitution, composé de 9 articles, est intégralement consacré aux collectivités territoriales de la République, 6 de ces 9 articles étant d'ailleurs consacrés aux populations et collectivités d'outre-mer (auxquels il convient d'ajouter les articles 76 et 77 constituant le Titre XIII intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie »). Les principes fondamentaux régissant les collectivités territoriales sont donc inscrits dans les trois premiers articles du Titre XII dont le contenu est le suivant :

- l'article 72 énumère les collectivités existantes (communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer régies par l'art. 74) et prévoit la possibilité de création d'autres collectivités. Il inscrit ensuite les quatre principes suivants : principe de subsidiarité ; principe de libre administration ; principe de la possibilité d'expérimentation temporaire à titre dérogatoire ; principe de non tutelle entre les collectivités territoriales.

- l'article 72-1 constitutionnalise l'exercice du droit de pétition et du droit à référendum à l'échelon local ;

- l'article 72-2 définit le régime financier des collectivités territoriales en posant les quatre principes suivants : principe de libre disposition des ressources dans les conditions fixées par la loi ; principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; principe de compensation financière intégrale en cas de transfert de compétences ; et principe de péréquation destiné à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

B. LA DENSITÉ DU MAILLAGE LOCAL

La spécificité du système français d'administration locale résulte également du nombre particulièrement élevé de collectivités territoriales existantes (la France à elle seule en compte autant que tous les autres pays de l'Union européenne) ainsi que du nombre également élevé de structures intercommunales : on dénombre au total près de 58.000 entités, la France comptant environ 550.000 élus locaux …

L'organisation locale en chiffres	
1. Collectivités territoriales	
36 778	Communes
100	Départements
26	Régions
2. L'intercommunalité	
18 503	Syndicats intercommunaux
2 388	Communautés de communes
164	Communautés d'agglomération
14	Communautés urbaines

1. Les catégories de collectivités locales

L'organisation administrative locale de la France comporte, depuis la décentralisation, trois niveaux de collectivités locales de plein exercice : la commune, le département et la région.

a) La commune

Plus petite subdivision administrative mais aussi la plus ancienne, puisqu'elle a succédé aux villes et paroisses du Moyen Âge, elle a été instituée en 1789 avant de connaître un début d'autonomie avec la loi du 5 avril 1884, véritable charte communale.

Cette profondeur historique a une conséquence importante : les collectivités territoriales françaises ne sont pas de simples découpages administratifs mais bel et bien des collectivités sociales. Ainsi que le résumait excellemment un sénateur, « les Français ne vivent pas dans les collectivités locales : ils les constituent ».

La commune est gérée par un conseil municipal élu au suffrage universel direct tous les 6 ans. Une fois élus, les conseillers municipaux élisent le maire parmi eux. Il est l'exécutif de la commune qu'il représente et dont il gère le budget. Il est l'employeur du personnel communal et exerce les compétences de proximité : écoles, urbanisme, action sociale, voirie, transport scolaire, ramassage des ordures ménagères, assainissement.

Il est également agent de l'État pour les fonctions d'état civil, d'ordre public (sécurité, tranquillité, salubrité), d'organisation des élections et de délivrance de titres réglementaires.

b) Le département

Création de la Révolution, le département devient collectivité locale autonome, avec un organe délibérant et un exécutif élus, par la loi du 10 août 1871. Il est géré par un conseil général élu pour 6 ans au suffrage universel, qui élit à son tour un président exécutif du département qui prépare et exécute les délibérations du conseil général, gère le budget et dirige le personnel.

Le département a de larges compétences : action sociale, construction et entretien des collèges, remembrement rural, organisation des transports scolaires.

c) La région

Structure la plus récente de l'administration locale française, la région est devenue collectivité territoriale à la suite des lois de décentralisation, le 16 mars 1986, date de la première élection des conseillers régionaux élus pour 6 ans au suffrage universel ; son existence a été consacrée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Les conseillers régionaux élisent le président du conseil régional qui prépare et exécute le budget, dirige le personnel et conduit la politique de la région axée sur la planification, l'action économique, l'aménagement du territoire et la formation professionnelle.

2. Les structures intercommunales

L'intercommunalité est une réponse au nombre élevé des communes françaises, à la faiblesse des moyens d'action de la plupart d'entre elles, et à la nécessité de s'adapter au développement du rôle de l'État à partir de 1918, puis à celui de l'État-providence à compter de 1945.

On distingue deux catégories de finalité de l'intercommunalité, regroupées sous le vocable commun d'établissement public de coopération intercommunale (E.P.C.I.) :

- l'intercommunalité associative dite « de gestion » (sans fiscalité propre) : c'est le syndicat de communes qui a fait ses preuves depuis plus de cent ans ;

- et l'intercommunalité dite « de projet » dotée d'une fiscalité propre.

a) Les syndicats de communes

- La formule a été créée par la loi du 12 mars 1890 créant le SIVU (syndicat intercommunal à vocation unique) et elle s'élargira plus tard aux SIVOM (syndicat intercommunal à vocation multiple).

- Elle a été utilisée notamment pour l'électrification, les réseaux d'eau, le transport urbain, l'assainissement et l'exercice des compétences dépassant le cadre communal.

- Le succès de la formule résulte également de la souplesse : libre détermination de l'objet du syndicat ; gestion le plus souvent égalitaire (deux délégués par commune en général) ; absence de fiscalité propre et détermination de la participation de chaque commune chaque année par le syndicat.

- Au 1er janvier 2005, il existait 18 503 syndicats intercommunaux.

b) L'intercommunalité de projet

Depuis la loi du 12 juillet 1999, il existe trois catégories d'EPCI constituant l'intercommunalité de projet : les communautés urbaines, proposées aux très grandes agglomérations (plus de 500 000 habitants) ; les communautés d'agglomération, concernant les villes de taille moyenne (plus de 50 000 habitants) ; et les communautés de communes, concernant essentiellement les communes rurales.

(1) Les communautés de communes

- **Objet :** La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes dans un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

- **Fonctionnement** : la communauté de communes est administrée par un conseil communautaire composé de délégués de communes adhérentes ; chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. La répartition des sièges entre les communes membres se fait à l'amiable ou à défaut en fonction de la population.

- **Compétences** : la communauté de communes exerce des compétences obligatoires imposées par la loi et des compétences librement transférées par les communes membres.

  Les compétences obligatoires sont l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

  La communauté de communes doit par ailleurs exercer une autre compétence obligatoire qu'elle choisit dans les quatre groupes suivants : protection et mise en valeur de l'environnement ; ou politique du logement et du cadre de vie ; ou création, aménagement et entretien de la voirie ; ou construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

- **Ressources** : les ressources de la communauté de communes proviennent de la fiscalité locale et des dotations de l'État dont la principale est la dotation globale de fonctionnement (DGF).

(2) Les communautés d'agglomération

- **Objet** : la communauté d'agglomération est destinée à structurer le territoire urbain et elle a pour objectif d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Elle est un EPCI regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants (le seuil démographique ne s'applique pas si la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu de département).

- **Fonctionnement** : le conseil communautaire est formé de représentants des communes membres ; la répartition des sièges au sein du conseil communautaire se fait soit par accord amiable, soit en fonction de la population. Dans les deux cas, chaque commune doit disposer au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

- **Compétences** : quatre blocs de compétences obligatoires :

- en matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire et aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire et actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

- en matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma directeur et schéma de secteur, création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire, organisation des transports urbains ;

- en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;

- en matière de politique de la ville : développement urbain, prévention de la délinquance ; réintégration des quartiers difficiles dans l'ensemble urbain.

La communauté d'agglomération doit en outre exercer au moins trois compétences parmi les cinq suivantes : voirie, parcs de stationnement ; assainissement ; eau ; environnement (lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets) ; équipements culturels et sportifs.

(3) Les communautés urbaines

- **Objet :** Créée en 1966, réaménagée en 1999, la communauté urbaine est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment à la date de sa création un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

- **Fonctionnement :** La communauté urbaine est administrée par un conseil composé de délégués des communes. La répartition des sièges est établie par accord amiable ou faute d'accord, selon les modalités définies par la loi qui font appel à la représentation proportionnelle.

- **Compétences** : La communauté urbaine exerce l'ensemble des compétences exercées par les communautés d'agglomération qu'elles soient obligatoires ou optionnelles. En outre, une communauté urbaine a la possibilité d'ajouter à ses compétences obligatoires toute autre compétence que les communes acceptent de leur transférer.

C. L'ENRACINEMENT DES SÉNATEURS AU SEIN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Pour bien saisir la spécificité des relations qu'entretiennent les sénateurs français avec les collectivités territoriales, il faut comprendre que sénateurs et collectivités locales ne constituent pas deux mondes différents entre lesquels s'établiraient, de temps à autre, des contacts sous forme de visites sur le terrain, de « descentes vers les provinces », de « descentes à l'intérieur ». Il faut tout au contraire partir du constat que les sénateurs sont véritablement immergés au sein des collectivités locales, qu'ils en sont partie intégrante pour la plupart d'entre eux, et que les relations qu'ils entretiennent avec elles sont donc non pas des relations d'extériorité, mais des relations d'intériorité.

Trois éléments contribuent puissamment à cette mission : le régime électoral du Sénat ; la possibilité d'exercer à la fois le mandat national et un mandat local ; et enfin le rythme de travail du sénateur.

1. Le régime électoral du Sénat

Le premier élément à considérer est le régime électoral du Sénat mais il convient d'évoquer aussi les conséquences qu'il induit.

1.1. Les caractéristiques fondamentales du régime électoral du Sénat sont les suivantes :

- Le Sénat est une assemblée permanente, se renouvelant par moitié tous les trois ans, chaque sénateur étant élu pour un mandat de six ans. Le mandat sénatorial est donc plus long que celui du Président de la République (5 ans) et que celui des députés (5 ans) et il est d'une durée identique à celui des élus communaux et des élus départementaux. Il est donc le plus long des mandats nationaux.

- Deux modes de scrutin différents régissent l'élection sénatoriale, leur application étant fonction du nombre de sièges sénatoriaux à pourvoir dans le département. Dans les départements élisant de 1 à 3 sénateurs, c'est le scrutin uninominal majoritaire à deux tours qui s'applique, ce qui sera, en 2011, le cas pour 70 départements et 5 collectivités d'Outre-mer totalisant 166 sièges de sénateurs. Dans les

départements élisant 4 sénateurs ou plus, c'est en revanche le scrutin de liste à la représentation proportionnelle qui est appliqué : tel sera, en 2011, le cas de 30 départements et des sénateurs représentant les Français établis hors de France, totalisant 180 sièges de sénateurs[1].

- Dans chaque département, enfin, et quel que soit le mode de scrutin applicable, le collège électoral sénatorial se compose de façon identique des députés et des conseillers régionaux élus dans le département, des conseillers généraux du département, et, pour les 95% restants du collège électoral, des élus municipaux et des délégués des conseils municipaux. Le collège électoral sénatorial est donc un conseil d'élus, un collège d'élus locaux dans sa quasi-totalité, et même un collège de gestionnaires locaux.

1.2. Le régime électoral du Sénat induit donc des conséquences importantes sur cinq plans au moins :

- Les sénateurs sont bien, conformément à la mission que la Constitution confère au Sénat, les représentants des collectivités territoriales françaises puisque leur collège électoral est dans sa quasi-totalité composé d'élus territoriaux.

- La campagne électorale pour l'élection sénatoriale se déroule dans des conditions très différentes de celle pour l'élection des députés. Il ne s'agit pas ici de viser la totalité des citoyens par des techniques médiatiques de masse à grands renforts de propagande électorale, de meetings publics, etc … Il s'agit de convaincre les élus locaux rompus à la gestion quotidienne des problèmes locaux de la justesse de ses positions et de sa capacité à résoudre les questions posées aux collectivités locales …

- C'est dire que, pour les élections sénatoriales, le profil personnel du candidat l'emporte, du moins dans les départements où le scrutin uninominal s'applique, sur l'affiliation politique et partisane …

- On relève également que le scrutin sénatorial est un vote sans abstention … Le vote y est d'ailleurs obligatoire et l'abstention sans motif valable est sanctionnée.

---

[1] *Le Sénat compte en effet 12 sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France. Ces sénateurs sont élus par l'Assemblée des Français de l'étranger, elle-même élue au suffrage universel direct par les Français établis hors de France.*

- C'est enfin le rôle du Sénat en tant qu'institution qui se trouve marqué par les caractéristiques de son régime électoral. Représentant des collectivités territoriales et des autonomies locales, le Sénat doit *« produire de la centralité »* dans un Etat en cours de décentralisation ; assemblée permanente renouvelée par moitié tous les trois ans et composée de membres détenant le mandat national le plus long, il doit *« produire de la continuité »* dans la marche des affaires publiques ; il doit enfin mettre à profit son caractère moins partisan que celui de l'Assemblée nationale pour assurer au sein des institutions une fonction régulatrice d'instance de contestabilité oscillant entre le soutien critique et l'opposition constructive selon que la majorité de l'Assemblée nationale –et donc le Gouvernement- est de la même orientation politique ou non que la majorité sénatoriale.

2. Le cumul des mandats

Le deuxième facteur contribuant à l'immersion des sénateurs au sein des collectivités locales est la possibilité, pour un parlementaire national, de détenir également un mandat local et d'exercer une fonction exécutive locale.

On relève ainsi, qu'après le renouvellement triennal du Sénat intervenu le 26 septembre 2004, seuls 22% des 331 sénateurs ne détenaient aucun mandat local ; 53% d'entre eux détenaient un mandat local et 25% détenaient deux mandats locaux …

Si l'on s'attache maintenant non plus à la détention des mandats mais à celle des fonctions exécutives locales, on observe que 128 sénateurs exerçaient la fonction de maire, 33 celle de président du Conseil général et 3 celle de président d'un Conseil régional …

Il y a donc, pour 80% environ des sénateurs en cours de mandat, une immersion organique et personnelle au sein de la collectivité des élus locaux qui permet d'affirmer que les sénateurs, loin « d'entretenir des relations avec les collectivités locales » comme deux mondes se rencontrent épisodiquement, en sont l'émanation directe et les représentants non pas venus de l'extérieur mais issus de l'intérieur.

3. Le rythme de travail des sénateurs

Le rythme de travail des sénateurs constitue le troisième facteur d'immersion des sénateurs au sein des collectivités territoriales puisque le sénateur français passe généralement plus de temps dans son département d'élection, où il demeure d'ailleurs, qu'au Sénat, à Paris.

Les principes régissant le « temps sénatorial » sont en effet les suivants :

- Le Parlement français connaît une session annuelle qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin. Cette session unique de 9 mois n'est traditionnellement interrompue que durant une quinzaine de jours pour les fêtes de Noël et du Nouvel an, une semaine en février, puis une semaine en mars ou avril.

- Durant les semaines de session normale –c'est-à-dire en dehors de la période budgétaire qui dure 20 jours pendant lesquels le Sénat siège tous les jours, y compris parfois le dimanche- le Sénat se réunit en séance publique les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine.

- En pratique, l'agenda du sénateur se déroule donc comme suit : il arrive de son département au Sénat en milieu de journée le mardi et consacre le tout début de l'après-midi à la réunion de son groupe politique puis assiste à la séance publique ouverte généralement à 16 h. Le mercredi matin est consacré aux réunions des commissions, puis, du mercredi après-midi au jeudi soir, c'est à nouveau l'assistance à la séance publique. Le sénateur quitte enfin Paris pour rejoindre son département le jeudi en fin de journée ou le vendredi matin, selon les facilités de transports ou les rendez-vous qu'il peut avoir dans les ministères.

Il ressort donc très clairement de cette présentation du rythme de travail sénatorial que le sénateur partage son temps de façon à peu près égale -mais avec un avantage au local, toutefois- entre sa présence au Parlement et sa présence sur le terrain. Ce rythme induit une approche des relations avec les collectivités locales bien différente de celle de nombreux pays où les parlementaires vivent en fait, principalement dans la ville siège du Parlement. Le sénateur français ne « descend » pas sur le terrain ; il « monte » à Paris, et il y monte porteur des attentes des collectivités territoriales qu'il représente et dont il est l'émanation.

II. LES STRUCTURES POLITIQUES SÉNATORIALES EN CHARGE DU SECTEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LA DÉLÉGATION DU BUREAU À LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Création et composition :

La Délégation du Sénat à la coopération décentralisée a été créée par le Bureau du Sénat le 16 octobre 2001. Ses membres, désignés pour trois ans après chaque renouvellement partiel du Sénat, sont au nombre de cinq : le Président de la Délégation est un Vice-Président du Sénat (depuis 2001, M. Jean-Claude Gaudin), assisté d'un président délégué (M. Jean Faure, Questeur), et 3 membres choisis parmi les Secrétaires du Sénat (MM. Simon Sutour, Jean-Léonce Dupont et Didier Boulaud). Le secrétariat administratif de la Délégation est assuré par le Service des Collectivités territoriales.

QU'EST-CE QUE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ?

Plusieurs formes d'intervention des collectivités territoriales à l'étranger sont à distinguer :

1. la notion **d'action extérieure des collectivités territoriales** est la plus extensive. Elle regroupe l'ensemble des actions menées à l'étranger par les collectivités territoriales et leurs groupements. Ces actions incluent non seulement la coopération décentralisée mais également l'aide humanitaire et d'urgence, les actions de promotion économique ou culturelle, etc …. Elles ne reposent pas nécessairement sur des engagements conventionnels avec une autorité locale étrangère.

2. **la coopération décentralisée** proprement dite repose, quant à elle, sur des conventions liant la collectivité française à un partenaire clairement identifié : elle regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale menées entre une ou plusieurs collectivités territoriales et une ou plusieurs autorités locales étrangères dans un intérêt commun.

3. **la coopération transfrontalière** est une forme particulière de coopération décentralisée. Au sens strict, elle correspond aux relations de voisinage qui s'instituent avec des partenaires directement au travers des frontières terrestres (ou maritimes … par exemple la région française Nord-Pas de Calais et la région anglaise du Kent).

4. la notion de **coopération interrégionale** recouvre toute coopération entre des régions françaises et des entités de taille régionale étrangères, notamment au sein de l'Union européenne. Ces relations n'impliquent pas forcément un voisinage géographique (exemple : le partenariat entre les régions françaises Rhône-Alpes, allemande Bade-Wurtemberg, espagnole Catalogne et italienne Lombardie).

Missions :

Les missions de la Délégation sont au nombre de trois :

- Fédérer et développer toutes les actions émanant du Sénat et pouvant concourir au renforcement des liens et des échanges d'expériences entre les collectivités locales françaises et étrangères. Il s'agit donc d'aider à la conception d'une approche globale de la coopération décentralisée et de répondre au besoin de coordination et de mise en cohérence des initiatives locales, sans, bien entendu, prétendre en aucune façon à une mise sous tutelle de ces actions ou à une substitution dans le choix des opérations.

- Évaluer la coopération décentralisée, en apprécier les faiblesses et les atouts, pour y voir clair et savoir comment avancer. La coopération décentralisée est en effet un milieu très complexe, animée par de nombreux acteurs, caractérisée par des expériences très diverses aux effets très variables et il est particulièrement utile de dresser la liste et de mesurer l'efficacité de ces multiples opérations afin d'en accroître les performances.

- Formuler, au vu des éléments précédents, des propositions s'il s'avère que le cadre dans lequel s'inscrit la coopération décentralisée appelle des aménagements.

Les activités de la Délégation :

La Délégation n'a donc pas pour mission de gérer elle-même des actions de coopération décentralisée, ni même de nouer les partenariats qui déboucheront sur des opérations de coopération. Elle engage ou participe au contraire à des opérations très concrètes dont la gamme est diversifiée :

- L'organisation de colloques de réflexion ou d'information en est une illustration, par exemple le colloque organisé le 22 octobre 2003 au Sénat sur le thème « La coopération décentralisée : mode d'emploi », sous le patronage du Président du Sénat et du Premier Ministre.

- La co-organisation par le Sénat ou sa participation active aux « Assises de la coopération décentralisée » en sont une autre. Ces assises, qui se déroulent généralement sur une journée ou deux, en France ou à l'étranger, ont pour objet de réunir la totalité des acteurs de la coopération décentralisée entre les collectivités locales françaises et les collectivités locales d'un pays ou ensemble de pays étrangers, pour faire le point sur les actions en cours, favoriser le développement des partenariats, échanger les expériences, explorer l'avenir … Des assises de ce type ont été organisées pour les pays ou zones suivants :

République Tchèque (Prague) ; Hongrie ; Pologne ; Vietnam ; Gabon ; Roumanie ; Liban ; Madagascar (Antananarivo 12 13 mai 2006) ; Chili (janvier 2007) ; Amérique latine ; …

- Des missions de coopération à l'étranger (Pérou - août 2003 ; Madagascar - septembre 2003 et avril 2007 ; Laos - février 2005 ; Cap Vert - septembre 2005) et l'accueil au Sénat de délégations étrangères venant recueillir des informations sont également une pratique courante.

- On rappellera enfin que le Bureau du Sénat a confié, de façon permanente aux groupes d'amitié, la mission de favoriser le développement de la coopération décentralisée avec les collectivités locales du pays dont ils sont le correspondant.

LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE :
UN OBJECTIF EUROPÉEN QUE POURSUIT LA FRANCE

Le point de vue européen

● Dans le cadre du conseil de l'Europe, une convention-cadre européenne, dite de Madrid, avait été conclue le 21 mai 1980, sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relative à la coopération interterritoriale. Cette convention reconnaissait aux collectivités territoriales le droit de créer, sous certaines conditions, des organismes de coopération transfrontalière ayant ou non la personnalité juridique. La France a adhéré à la convention de Madrid dès 1980 et à son protocole n° 1, conclu en 1995, dès 2000.

● Un second protocole a été approuvé le 5 mai 1998 afin de permettre non seulement une coopération transfrontalière entre collectivités contiguës mais aussi entre collectivités non contiguës. La loi n° 2007-298 du 5 mars 2007 a autorisé l'approbation du protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération internationale.

● Par ailleurs, la coopération décentralisée a été reconnue comme une dimension de la politique européenne de développement par un avis du comité des régions de l'Union européenne en date du 16 novembre 2005.

Le point de vue français

● Les premiers jumelages impliquant des communes françaises sont nés à l'issue de la Seconde guerre mondiale. Ils se sont d'abord établis entre collectivités des pays alliés, puis, à partir des années 1960, ouverts à l'Allemagne fédérale. Avec les années 1970 et surtout après la loi du 2 mars 1982 (article 65), diverses coopérations transfrontalières ont été initiées par des régions.

● En France, l'action extérieure des collectivités locales a été reconnue par une circulaire du Premier ministre en date du 26 mai 1985 qui a institué un délégué en charge de cette question.

● La coopération a été consacrée par la **loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République**. Celle-ci a institué une Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) qui se réunit sous la présidence du Premier ministre. Elle a surtout enserré la coopération dans deux limites nettes : d'une part, le **respect des engagements internationaux de la France ;** d'autre part, le **respect des compétences de chaque catégorie de collectivité territoriale** concernée et la conclusion de conventions de coopération.

● Aujourd'hui, la coopération décentralisée des collectivités françaises est soutenue par l'Etat. Le ministère des Affaires étrangères encourage en effet celle-ci en offrant aux collectivités territoriales son réseau d'ambassades et les experts des services centraux, ainsi qu'en favorisant certains cofinancements de projets, en facilitant la constitution de réseaux, de structures de concertation ou de coordination régionale.

● Un site en ligne (www.diplomatie.gouv.fr/cncd/consult/) a été mis en place sous l'égide de la CNCD qui assume sa mise à jour. Ce site fournit un résumé des principes fondateurs de la coopération décentralisée, des outils d'information sur les pays, des références et surtout une base de données des liens de coopération décentralisée qui permet à chaque partenaire de mesurer son action.

● Cette coopération a pris un essor considérable puisque la CNCD a recensé environ 3250 collectivités françaises ayant établi quelque 6000 liens avec des collectivités étrangères, dont 80 % avec des pays membres du conseil de l'Europe.

B. L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION

L'observatoire de la décentralisation est une structure propre au Sénat français dont la création a été décidée par le Bureau du Sénat le 14 décembre 2004, conformément à la proposition qu'avait formulée le Président du Sénat le 12 octobre 2004, à la suite de sa troisième élection à la présidence de la haute Assemblée. L'observatoire a été effectivement installé le 19 janvier 2005, malgré le refus de participation des groupes socialiste et Communiste Républicain et Citoyen.

Cet observatoire est composé de 25 Sénateurs désignés à la représentation proportionnelle des groupes existant au Sénat. Il fonctionne en réseau en s'appuyant sur les principaux organismes spécialisés dans le monde local (associations d'élus, administrations, établissements de crédit, universités, centres de recherche…) et est assisté d'un Comité d'experts[2]. Il est habilité à faire appel à des experts extérieurs pour la réalisation de ses études.

---

[2] *Ce Comité d'experts, installé le 23 juin 2005, est composé de 16 personnalités dont 5 professeurs d'université, 3 spécialistes des finances locales dans des établissements de crédits, le responsable des statistiques locales à l'INSEE, 2 responsables des finances locales au*

Les missions de l'observatoire sont essentiellement les trois missions suivantes :

- Assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation, en particulier sur le plan financier et à la lumière des garanties inscrites dans la Constitution ;

- Procéder à l'évaluation globale des politiques publiques locales ;

- Exercer une fonction de prospective et de proposition en vue d'améliorer la décentralisation.

Le bilan des travaux de l'observatoire de la décentralisation est, au 1er avril 2006, le suivant :

- Dès sa première réunion de travail, le 2 février 2005, l'observatoire a décidé de doter le Sénat d'une base de données fiscales et financières sur les collectivités territoriales lui garantissant une autonomie d'expertise par rapport aux données fournies par les ministères de l'Intérieur et des Finances. Cet objectif ambitieux est en cours de réalisation.

- Sept rapports d'information ont été publiés par l'Observatoire

- le rapport n° 316 (2004-2005) de M. Michel MERCIER sur le transfert du revenu minimum d'insertion aux départements ;

- le rapport n° 455 (2004-2005) de M. Roger KAROUTCHI sur les conséquences financières des transferts de compétences aux régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage ;

- le rapport n° 193 (2005-2006) de M. Philippe DALLIER établissant une étude exhaustive du bilan coût/avantage de l'intercommunalité ;

- le rapport n° 48 (2006-2007) de M. Philippe DALLIER : Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre ;

- le rapport n° 62 (2006-2007) de M. Eric DOLIGÉ sur le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et celui des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE) ;

Ministère des Finances et 1 au Ministère de l'Intérieur, deux experts désignés respectivement par l'Assemblée des départements de France et l'Assemblée des régions de France, le président de l'Association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales, et une sénatrice, vice-présidente de l'Assemblée des Maires de France.

- le rapport n° 206 (2006-2007) de M. Michel MERCIER sur le financement du RMI : sortir de l'impasse par une plus grande responsabilité sur les dépenses ;

- le rapport n° 256 (2006-2007) de M. Jean PUECH : Être élu local aujourd'hui : adapter notre gouvernance locale au défi de la décentralisation.

- L'observatoire a organisé, le 3 novembre 2005, un colloque sur le thème *« L'élu local au cœur de la décentralisation »,* traitant successivement les trois thèmes suivants : l'élu local à l'épreuve des réticences à la décentralisation ; l'élu local, moteur de la décentralisation ; et l'élu local, animateur de la démocratie locale.

C. LES COMMISSIONS

Plusieurs commissions permanentes du Sénat ont vocation à traiter les questions relatives aux collectivités territoriales.

En premier lieu, la **commission des Lois**. Chargée notamment de l'administration générale, cette commission est toujours compétente dès lors qu'il s'agit de créer des catégories nouvelles de collectivités territoriales en métropole comme outre-mer, d'aménager le régime des libertés locales, d'organiser la coopération entre collectivités, de modifier le régime électoral des élus locaux et le statut de la fonction publique territoriale, d'aménager les principes de la décentralisation, de définir les compétences des diverses catégories de collectivités.

En deuxième lieu, la **commission des Finances**. L'approche des questions locales par cette commission trouve sa source dans l'examen du budget général annuel de l'Etat, à partir duquel certaines grandes dotations (dotation globale de fonctionnement, dotation globale d'équipement et dotation générale de décentralisation) font l'objet de prélèvements sur les recettes, et qui prévoit les éventuelles réductions ou possibles allègements des impôts directs locaux. Mais elle est complétée par l'examen de rapports spéciaux sur les budgets suivants : intérieur, sécurité intérieure et libertés locales : *Sécurité-Décentralisation* ; aménagement du territoire ; ville et rénovation urbaine. Par ailleurs, l'ensemble des textes relatifs à la fiscalité locale et au financement des transferts de compétences occasionnés par la décentralisation est systématiquement renvoyé au fond à cette commission. Des sujets comme les relations avec les collectivités territoriales ou avec la Cour des comptes (elle-même située à la tête du réseau des chambres régionales des comptes) sont suivis en permanence par le secrétariat de la commission.

Mais d'autres commissions peuvent se saisir ponctuellement de certains sujets intéressant particulièrement les collectivités territoriales. Il en est ainsi de la **commission des Affaires économiques** s'agissant de l'aménagement et du développement durable du territoire, sujet à propos duquel a été constituée une délégation dont le secrétariat est assuré par celui de la commission, mais aussi de la **commission des Affaires sociales** s'agissant de l'action sociale, du logement social et de la politique dite de la ville.

Toutefois, compte tenu de l'intérêt particulier et de l'attention extrême que la plupart des sénateurs portent aux questions locales, il est arrivé qu'une **commission spéciale**, réunissant des sénateurs issus de toutes les commissions permanentes, soit formée pour traiter une question de ce type. Tel fut le cas lors de l'examen du projet de loi sur l'aménagement du territoire en 1994-1995.

D. LE CABINET DU PRÉSIDENT

Il est de tradition que le Président du Sénat s'entoure d'une équipe de collaborateurs personnels qui constituent ce que l'on appelle le Cabinet. Ces collaborateurs politiques ne doivent pas être confondus avec les fonctionnaires parlementaires, ni avec les collaborateurs des groupes politiques, ni, enfin, avec les assistants des parlementaires.

L'équipe du cabinet compte en général une vingtaine de personnes. Au sein de cette équipe, depuis une décennie environ, un conseiller et deux chargés de mission sont plus particulièrement en charge des questions relatives aux collectivités territoriales, à l'aménagement du territoire et aux finances locales.

III. LA GESTION ADMINISTRATIVE : LE SERVICE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La création de ce service, en janvier 1998, a traduit la volonté de mieux affirmer, sur le plan administratif, la vocation constitutionnelle du Sénat à assurer la représentation des collectivités territoriales[3].

Sa mission s'étend à tous les aspects de la gestion locale décentralisée avec, en outre, le souci d'une grande ouverture en direction des acteurs locaux et des fonctionnaires territoriaux, grâce notamment aux nouvelles technologies. Sur le plan international, le service s'est attaché en premier lieu, à donner une dimension européenne à ses interventions, et en second lieu, à s'impliquer dans des missions de coopération décentralisée entre collectivités françaises et étrangères.

---

[3] Le Sénat avait créé dès 1974 une division des Collectivités locales au sein du service des Etudes législatives. Cette division a été agrégée au nouveau service des Collectivités territoriales.

A. LES FONCTIONS DU SERVICE

1. Les consultations juridiques et financières relatives aux collectivités locales

La mission première du service est d'apporter aux sénateurs l'assistance administrative dont ils peuvent avoir besoin dans leurs relations avec les collectivités locales. Relèvent notamment de cette mission les cinq objectifs suivants :

- la fourniture aux sénateurs de consultations juridiques sur les questions intéressant l'administration locale et la décentralisation, en réponse à des problèmes concrets qu'ils se posent eux-mêmes dans l'exercice de leurs mandats locaux ou que les élus locaux de leur circonscription leur ont soumis ;
- la préparation, le cas échéant, de propositions de loi, d'amendements ou de questions au Gouvernement, sur les sujets relatifs à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales, à leurs compétences et à leur système de financement ;
- la réalisation d'études de fond sur les grands dossiers reflétant les préoccupations des élus locaux : sécurité juridique de l'action publique locale, finances locales, fonction publique territoriale, coopération intercommunale, urbanisme, interventions économiques des collectivités locales, statut de l'élu local, droit électoral, usage des nouvelles technologies... ;
- l'évaluation de l'impact d'une législation déterminée, en termes institutionnels ou financiers ;
- l'analyse de toutes les mesures législatives intéressant les collectivités locales au fur et à mesure de leur adoption et de leur promulgation ; et la publication d'un document annuel « Bilan législatif de la décentralisation » réunissant ces analyses.

2. Le développement de la communication institutionnelle avec les élus locaux et l'ensemble des acteurs du monde local

Outre une active politique de communication en direction des acteurs locaux (présentée ci-après), le Service des collectivités territoriales conduit les deux types de communication suivants :

Communication en direction des grandes associations d'élus locaux

Le service a développé ses contacts avec les grandes associations d'élus locaux (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France, ainsi que les autres grandes associations d'élus locaux). Il est amené à participer aux congrès de ces associations et, le cas échéant, à marquer la présence du Sénat lors des manifestations annexes (Salon des maires, en particulier). Les relations avec les associations d'élus reposent sur des échanges d'informations et la recherche d'une coordination des actions entre le Sénat et ces associations, coordination qui trouve notamment à s'exprimer auprès de la Délégation française au Comité des régions de l'Union européenne[4].

Colloques, Rencontres, Journées de réflexion et d'études

Le service organise ou participe à l'organisation de colloques dans l'enceinte du Palais du Luxembourg. Ces colloques mettent en présence aux côtés des parlementaires, des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des universitaires, des représentants institutionnels (administrations, associations) ainsi, le cas échéant, que des partenaires de la gestion locale, permettant de confronter les points de vue et de faire émerger des propositions sur des thèmes intéressant les collectivités locales. Le service suit également et apporte, le cas échéant, sa participation aux Colloques ou Journées d'études organisés à l'extérieur, sur des sujets concernant la gestion locale.

3. Le Secrétariat de l'Observatoire de la Décentralisation

Créé par le Bureau du Sénat le 30 décembre 2004 et mis en place à partir de janvier 2005, l'Observatoire sénatorial de la décentralisation est chargé de suivre les nouveaux transferts de compétences, de personnels et de moyens financiers aux collectivités territoriales, de veiller au respect des garanties financières que le Sénat a fait inscrire dans la Constitution et de formuler des propositions d'amélioration de la décentralisation.

Le Service des collectivités territoriales est chargé d'en assurer le secrétariat.

---

[4] Ne pas confondre ce Comité, composé de 317 membres (et d'un nombre égal de suppléants), qui relève des structures de l'Union européenne, avec le Congrès des pouvoirs régionaux et locaux, qui relève des structures du Conseil de l'Europe.

4. Les actions européennes

Le service assure, en liaison avec le service des Affaires européennes, le suivi de travaux consacrés aux collectivités territoriales ou susceptibles d'avoir des conséquences pour elles, qui sont menés au sein de l'Union européenne, d'une part, du Conseil de l'Europe, d'autre part.

A ce titre, il apporte une assistance aux sénateurs membres de la délégation française au Comité des régions de l'Union européenne[5] et prépare ainsi chacune des sessions plénières de celui-ci en fournissant, le cas échéant, à ses membres les informations qui peuvent les aider à prendre position, à partir notamment des travaux du Sénat. Il peut aussi assurer des missions d'expertise auprès du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

En outre, le service met un de ses fonctionnaires à la disposition de l'antenne du Sénat à Bruxelles dans le cadre d'une mission de soutien aux porteurs de projets locaux qui souhaitent bénéficier de financements communautaires. Chaque dossier fait l'objet, si nécessaire, d'un suivi auprès de la Commission européenne et des services français chargés de la mise en oeuvre des crédits européens dans les collectivités locales (SGAR et DATAR). Le service réalise des documents d'étude accessibles sur www.carrefourlocal.org, relatifs aux fonds structurels et à leur mode d'emploi.

5. La dimension internationale : la coopération décentralisée

Le service des Collectivités territoriales du Sénat français accueille des stagiaires : parlementaires, élus locaux et fonctionnaires étrangers, qui souhaitent obtenir des informations sur l'organisation territoriale en France et sur le modèle français de décentralisation.

Il est chargé du secrétariat des travaux de la Délégation du Bureau du Sénat à la Coopération décentralisée. Les interventions de celle-ci ont vocation à s'exercer notamment en direction des pays qui souhaitent bénéficier des actions de développement conduites par les collectivités françaises. Les actions encouragées ou développées par le Sénat s'exercent dans le cadre bilatéral ou unilatéral en s'appuyant sur des thématiques privilégiées : formation institutionnelle, développement durable, protection du patrimoine, gestion de l'eau, action touristique…

Ces activités sont assurées en étroite collaboration avec le service des Relations internationales.

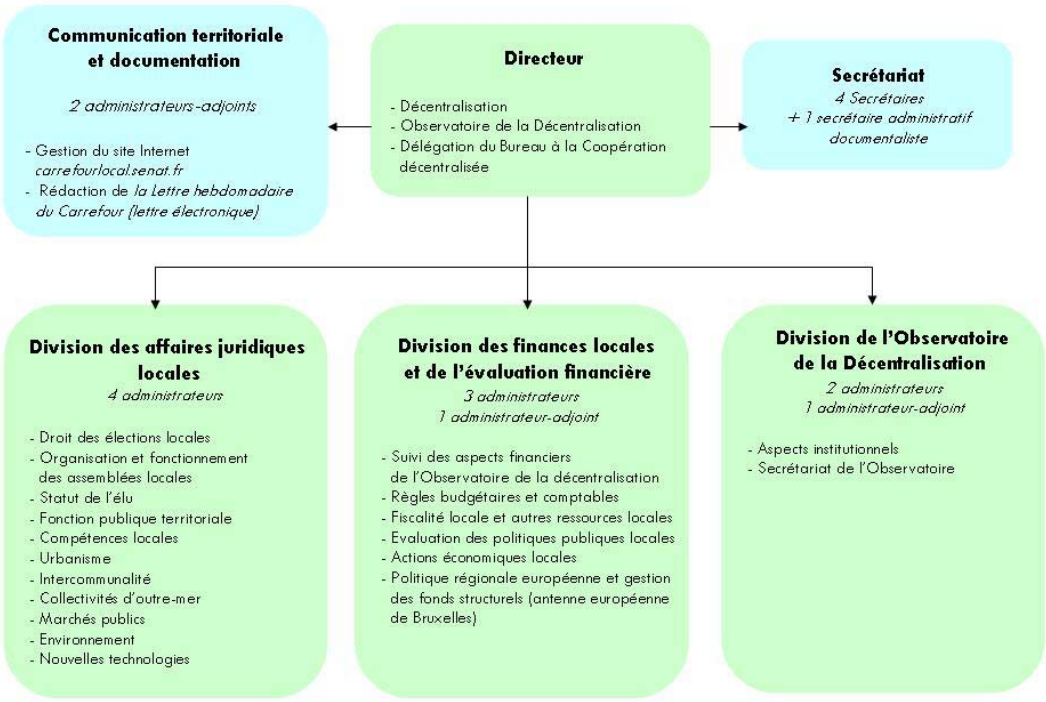
---

[5] *Soit quatre sénateurs (deux au titre des régions et deux au titre des départements) dans la délégation renouvelée pour la période 2006 à 2010.*

B. ORGANIGRAMME ADMINISTRATIF

Placé sous l'autorité d'un directeur, le service des Collectivités territoriales compte neuf administrateurs, quatre administrateurs adjoints, un secrétaire administratif et quatre secrétaires.

Les administrateurs du service participent tous aux fonctions de conseil juridique. Toutefois, la technicité de certains dossiers imposant une spécialisation, chacun est, en outre, investi de responsabilités spécifiques : finances locales, urbanisme, action européenne ...


Communication territoriale et documentation
2 administrateurs-adjoints
- Gestion du site Internet carrefourlocal.senat.fr
- Rédaction de la Lettre hebdomadaire du Carrefour (lettre électronique)
Directeur
- Décentralisation
- Observatoire de la Décentralisation
- Délégation du Bureau à la Coopération décentralisée
Secrétariat
4 Secrétaires
+ 1 secrétaire administratif documentaliste
Division des affaires juridiques locales
4 administrateurs
- Droit des élections locales
- Organisation et fonctionnement des assemblées locales
- Statut de l'élu
- Fonction publique territoriale
- Compétences locales
- Urbanisme
- Intercommunalité
- Collectivités d'outre-mer
- Marchés publics
- Environnement
- Nouvelles technologies
Division des finances locales et de l'évaluation financière
3 administrateurs
1 administrateur-adjoint
- Suivi des aspects financiers de l'Observatoire de la décentralisation
- Règles budgétaires et comptables
- Fiscalité locale et autres ressources locales
- Evaluation des politiques publiques locales
- Actions économiques locales
- Politique régionale européenne et gestion des fonds structurels (antenne européenne de Bruxelles)
Division de l'Observatoire de la Décentralisation
2 administrateurs
1 administrateur-adjoint
- Aspects institutionnels
- Secrétariat de l'Observatoire

C. UN EXEMPLE DE TRANSPOSITION DU « MODÈLE » FRANÇAIS : LE SERVICE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DU SÉNAT DU ROYAUME DU CAMBODGE

La création *ex nihilo* d'un service des Collectivités territoriales au sein de l'administration du Sénat du royaume du Cambodge avait été approuvée, dans son principe, dès avant les élections sénatoriales de janvier 2006, par le comité permanent du Sénat (équivalent cambodgien du Bureau). Elle a immédiatement suivi ces élections sénatoriales qui ont ouvert la deuxième législature de cette assemblée[6].

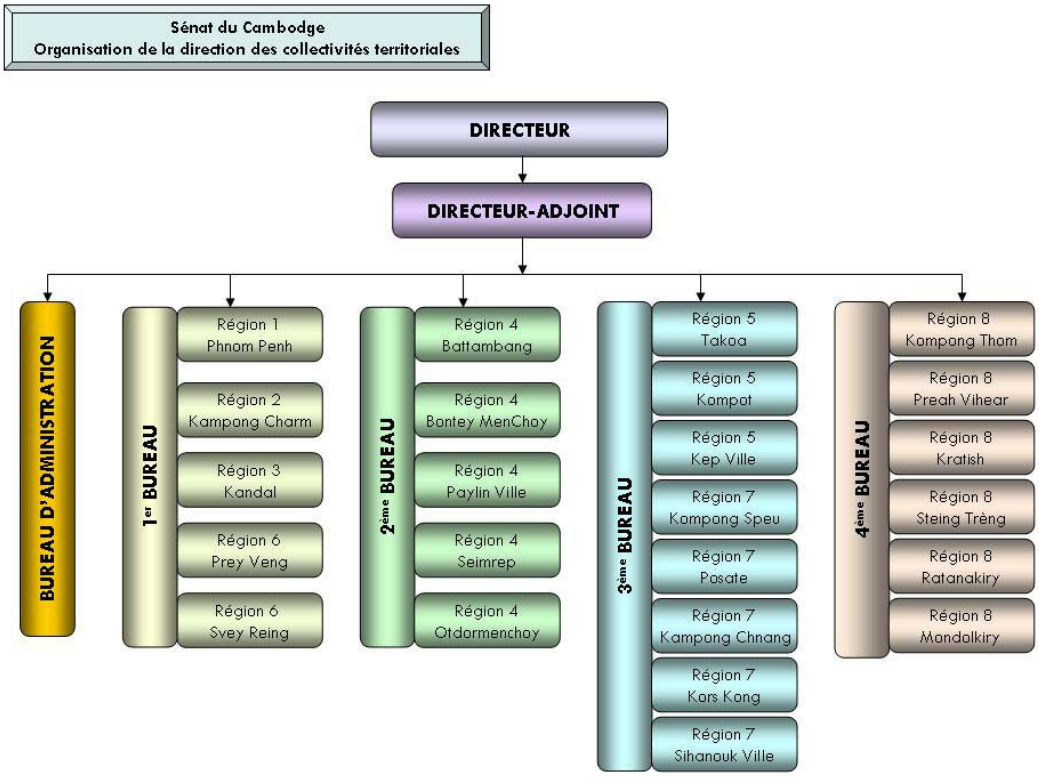
---

[6] *Créé par la révision constitutionnelle du 4 mars 1999, le Sénat cambodgien a, pour sa première législature (1999-2006) été composé de membres désignés par les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale et proportionnellement au nombre de sièges de députés détenus par eux. Une loi du 20 juin 2005 a décidé que les sénateurs seront désormais élus, dans le cadre de huit*

Ce service, regroupant dix-neuf collaborateurs au total, est en cours de mise en place. Si son concept même s'inspire du modèle développé par le Sénat français, il convient de souligner que l'organisation de ce nouveau service s'est éloignée d'emblée du modèle sur deux points.

En premier lieu, l'articulation choisie est très différente de celle de son homologue français. Une structure régionalisée a, en effet, été retenue. Chaque bureau a en charge une ou plusieurs régions du Cambodge (*voir organigramme ci-après*).

En second lieu, sa mission consiste à réunir une documentation, principalement statistique, sur chacune de celles-ci et à répondre aux questions et demandes de recherches des sénateurs. Elle est donc sensiblement plus étroite que celle de son homologue français.



circonscriptions régionales, par un collège électoral composé de députés ainsi que de tous les conseillers communaux élus dans la région (aux 57 sénateurs ainsi élus, s'ajoutent des sénateurs nommés par le Roi et deux sénateurs élus par l'Assemblée nationale).

IV. LA COMMUNICATION DU SÉNAT EN DIRECTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DES ÉLUS LOCAUX

Le Sénat assurant la représentation des collectivités territoriales, les sénateurs sont en conséquence élus, dans chaque département, par un collège électoral composé pour l'essentiel d'élus locaux.

On sait également que le système politico institutionnel français se caractérise par le nombre important de communes (36.000) ainsi que par celui d'élus locaux (environ 550.000). Il va de soi que tous ces éléments confèrent au Sénat une identité institutionnelle très spécifique en même temps qu'un enracinement politique extrêmement solide. Il n'est donc pas surprenant que la politique de communication du Sénat porte une attention toute particulière au monde des collectivités territoriales et des élus locaux.

Parmi les très nombreuses actions de communication engagées dans cette direction, il convient de mentionner :

- La création d'un site dédié aux acteurs locaux : Carrefour local
- la diffusion du « Journal du Sénat », mensuel de « l'activité des sénateurs » destiné aux maires des 36 000 communes de France.
- la pratique très originale des « Etats généraux des élus locaux », organisés dans les différentes régions françaises de métropole et d'outre-mer ;
- l'organisation d'événements de grande ampleur tels que la Fête de la Fédération le 14 juillet 2000 ou les « Etats généraux de la démocratie locale et de la parité » le 7 mars 2005.

A. UN SITE DÉDIÉ AUX ACTEURS LOCAUX : CARREFOUR LOCAL.ORG

Créé en février 1999, le site *« Carrefour des collectivités locales »* offre aujourd'hui environ 15 000 fichiers et a accueilli, en 2006, près de 1,6 million de visiteurs. Une nouvelle version du site devrait être lancée au début de l'été 2007 (carrefourlocal.senat.fr).

1. La description du site

Le site *« Carrefour des collectivités locales »* poursuit quatre objectifs principaux :

a) Offrir une information aussi complète que possible sur les collectivités locales

- La première catégorie d'informations consiste en une « brève » d'actualité quotidienne (celle qui semble la plus importante) ;

- La deuxième catégorie d'informations est un bulletin hebdomadaire dénommé « Lettre hebdomadaire » où sont recensées toutes les actualités législatives intéressant les collectivités locales ; on y trouve un bref commentaire de toutes les propositions et les projets de loi ainsi que les textes sur les finances locales en cours d'examen ;

- La troisième catégorie d'informations est l'analyse des textes législatifs. Cette analyse comporte deux volets : le premier volet rend compte des débats parlementaires dans les deux assemblées et le second porte sur la loi définitivement adoptée. Bien entendu, ces analyses législatives ne concernent que les lois ou les parties de lois qui ont des conséquences sur la vie quotidienne des collectivités locales.

- La quatrième catégorie d'informations est un corpus juridique de textes intéressant les collectivités locales (lois, décrets, circulaires, jurisprudence).

- La cinquième présente la composition de l'observatoire de la décentralisation et rend compte de ses travaux.

b) Fournir des outils d'aide à la décision

A travers cette notion, le site entend fournir des outils ciblés à deux niveaux :

- La « langue officielle », c'est-à-dire la réponse des ministres aux questions pratiques intéressant les collectivités locales ;
- Le « traitement des pathologies », c'est-à-dire les réponses apportées aux élus locaux par les sénateurs à partir des réponses formulées par le service des Collectivités territoriales du Sénat ; il s'agit d'une sélection des études, exemples et cas particuliers que le service a fournis. Quand le service apporte une solution à un problème local particulier, s'il apparaît que cette solution peut servir de précédent et intéresser un grand nombre de collectivités territoriales confrontées aux mêmes problèmes, cette solution est mise sur le site ;

c) Ouvrir sur l'Europe des collectivités locales

Le site offre le texte intégral des références de l'Union européenne concernant les autorités locales ainsi que toutes les informations utiles sur les financements européens accessibles aux collectivités locales.

En outre, toutes les études comparées qu'élabore au Sénat le service des Affaires européennes sur les questions de collectivités locales sont référencées sur le site.

d) Présenter un portail interactif

Le site du Sénat comporte des liens avec tous les serveurs qui peuvent être utiles aux collectivités locales : serveur sur les institutions françaises et européennes, sur la gestion locale, la presse des collectivités locales, les associations de collectivités locales. Pour toutes les adresses Internet présentées, un lien hypertexte permet à l'internaute de se rendre directement sur le site référencé. Le site est lié également à tous les sites officiels des collectivités locales françaises (il y en a près de 3 000).

Le site du Sénat offre enfin une messagerie des élus locaux qui permet aux élus locaux d'interroger leurs sénateurs en utilisant le site.

2. La gestion du site

Assurées par le service des Collectivités territoriales, la gestion et l'alimentation quotidienne du site sont assurées par quatre administrateurs adjoints qui se répartissent le travail de la façon suivante :

- 1 administrateur-adjoint suit plus spécifiquement le site ;
- 1 personne s'occupe du suivi de la coopération décentralisée et de l'Europe ;
- 1 personne s'occupe de la Newsletter ;
- 1 personne se charge des brèves quotidiennes et des questions écrites.

Le travail n'est pas coordonné par des réunions sauf lorsqu'il s'agit d'un élément important concernant le site. Chacun travaille de façon morcelée sur son domaine sans pourtant de cloisonnement strict, chacun étant formé et devant pouvoir réaliser le travail des autres.

B. LE JOURNAL DU SÉNAT

En 2003, le Sénat a lancé un mensuel, *« Le Journal du Sénat »,* au format « Tabloïd » qui traite plus particulièrement des travaux du Sénat intéressant directement les collectivités territoriales.

Il est adressé aux 36 000 maires, aux 4 000 conseillers généraux et aux 1 900 conseillers régionaux de France. Cette diffusion est complétée par des envois à la presse, aux organismes consulaires, aux grandes entreprises, aux principaux décideurs économiques et aux responsables d'organisations politiques et sociales.

C. LES « ÉTATS GÉNÉRAUX DES ÉLUS LOCAUX » : UNE QUADRUPLE ORIGINALITÉ

- C'est une initiative profondément originale en France que celle consistant à organiser, dans les régions françaises, des *« États généraux des élus locaux »* tant il est novateur qu'un Président d'assemblée s'attache ainsi, de façon systématique, grâce à des contacts à la base, à saisir directement les craintes et les espoirs de la société.

  Sans doute faut-il voir dans cette démarche le fruit d'une analyse analogue à celle qu'Alexis de Tocqueville faisait de la société politique de la Monarchie de Juillet et qui l'amenait à distinguer « le pays d'en haut » où « ne régnait que langueur, impuissance, immobilité, ennui », et le « pays d'en bas (où) la vie politique, au contraire, commençait à se manifester, par des symptômes fébriles et irréguliers que l'observateur attentif pouvait aisément saisir » : en d'autres termes, il s'agit de relancer le processus de décentralisation, pour faire de l'initiative locale le moteur de la transformation d'un État paralysé, incapable de trouver en lui-même les forces nécessaires à sa réforme.

- Originale en soi, l'initiative l'est également par sa démarche. Cette démarche, en effet, est ouverte dans la mesure où elle associe, sous la présidence du Président du Sénat, tous les sénateurs de la région concernée, indépendamment de toute préoccupation partisane. Les premiers « États généraux » se tiennent en Alsace le 19 mars 1999. Selon le Bulletin Quotidien (22 mars 1999) « la démarche a démontré qu'elle répondait effectivement à une attente, celle des élus de se faire entendre par le législateur et les plus hautes autorités de L'État. Reste que son plein succès dépendra des suites concrètes qui lui seront effectivement données. Le Sénat n'aura pas droit à l'erreur ». Les deuxièmes « États Généraux » se tiennent le 9 septembre 1999 dans la région Nord-Pas-de-Calais « vieille terre de gauche » (Bulletin Quotidien – 6 septembre 1999) : leur succès assure la pérennité de la formule. *(voir tableau ci-après)*.

- La troisième originalité réside dans le caractère thématique de la démarche : chaque réunion d' « États Généraux » porte sur un thème précis qui fait l'objet, préalablement à la réunion, d'un questionnaire détaillé adressé aux élus locaux. Les réponses sont analysées et exploitées de façon à faire ressortir la perception et les attentes des élus locaux sur le thème de la réunion et permettent ainsi de structurer les débats en fonction des véritables préoccupations des élus locaux.

- La quatrième originalité réside enfin dans le caractère concret des suites de la réunion : l'apport des « États Généraux » ne se limite pas à l'échange d'idées ou à la confrontation d'opinions mais a pour objectif de se traduire en termes législatifs par le dépôt de propositions de loi ou d'amendements aux textes en discussion.

BILAN DES ÉTATS GÉNÉRAUX DES ÉLUS LOCAUX

1. 19 mars 1999 (Alsace) – Bilan général de la décentralisation
2. 9 septembre 1999 (Nord-Pas-de-Calais) – La sécurité juridique et l'action publique locale
3. 22 octobre 1999 (Basse Normandie) – L'intercommunalité et les finances locales
4. 17 mars 2000 (Aquitaine) – Les élus locaux et la sécurité (sécurité civile, incendie et secours, sécurité publique)
5. 12 mai 2000 (Auvergne) – Les élus locaux, aménageurs de territoires et d'espaces de vie
6. 27 octobre 2000 (Centre) – Les élus locaux et l'eau : la décentralisation au service de l'environnement
7. 15 juin 2001 (Provence-Alpes-Côte d'Azur) – La décentralisation demain : vers l'instauration d'une République territoriale
8. 7 décembre 2001 (Bretagne) – La décentralisation au service de l'environnement : les élus locaux, premiers écologistes de France
9. 9 janvier 2002 (Guadeloupe) - Évolution statutaire et développement économique et social de l'Outre-Mer
10. 10 janvier 2002 (Martinique) - Idem
11. 12 janvier 2002 (Guyane) - Idem
12. 8 février 2002 (Réunion) – Idem
13. 9 février 2002 (Mayotte) - Idem
14. 6-13 septembre 2002 (Polynésie française) - Idem
15. 4 juillet 2003 (Midi-Pyrénées) – L'organisation décentralisée de la République : mode d'emploi
16. 16 janvier 2004 (Rhône-Alpes) – La République des territoires : comment réussir l'acte 2 de la décentralisation
17. 4 mars 2005 (Limousin) – Quelles ressources financières pour une décentralisation réussie ?
18. 24 juin 2005 (Pays de Loire) – Quelles compétences, quels moyens pour une décentralisation réussie ?
19. 27 janvier 2006 (Franche-Comté) – Quelle intercommunalité demain ?

D. LES GRANDS ÉVÉNEMENTS CONSACRÉS AUX ÉLUS LOCAUX

Le Sénat a parfois suscité l'organisation de « grands événements » dans lesquels les élus locaux se trouvaient impliqués auprès des Sénateurs. Tel fut le cas de la *« Fête de la Fédération »* et, plus récemment, des *« Etats généraux de la démocratie locale et de la parité ».*

1. La Fête de la Fédération (14 juillet 2000)

Dans le cadre des commémorations de l'an 2000, le Sénat a invité les 36.000 maires de France, les élus les plus proches de la population, à Paris, pour célébrer l'unité de la République, fondée sur la diversité des territoires et émettre un message d'espoir pour l'avenir.

13.000 maires, ceints de leur écharpe tricolore, ont répondu à cette invitation, organisée d'abord sur les Champs Elysées pour assister au traditionnel défilé militaire, puis dans les jardins du Luxembourg.

Cette manifestation a été baptisée par le Sénat « Fête de la Fédération » par référence à celle du 14 juillet 1790 qui vit la réunion à Paris des 20.000 Fédérés venus des provinces et rangés par département pour témoigner d'une aspiration à une unité nouvelle et un appel à un cadre stable.

2. Les États généraux de la démocratie locale et de la parité (7 mars 2005)

Le 7 mars 2005, veille de la *« Journée internationale de la femme »,* le Sénat a invité toutes les femmes maires de France à participer aux *« Etats généraux de la démocratie locale et de la parité ».* Ce rassemblement, qui s'inscrivait dans le cadre de la commémoration du 60e anniversaire de la Libération, marquait également celui du premier scrutin ouvert aux femmes : les élections locales des 29 avril et 13 mai 1945 pour lesquelles les femmes exercèrent pour la première fois leur droit de vote.

Le matin, les 1.600 participantes se sont réparties en 5 commissions, chacune dotée d'une présidente et d'une rapporteure sénatrices pour débattre de 5 thèmes intéressant la participation des femmes à la vie publique.

L'après-midi, réunies en séance plénière en présence du président du Sénat et du premier ministre, elles ont, après avoir entendu un message du président de la République, débattu de ces thématiques pour en dégager des enseignements et des propositions.

Cette réunion avait été précédée de l'envoi d'un questionnaire aux femmes maires. Les résultats de cette enquête, publiés sur le site internet du Sénat, ont servi de base aux discussions.

V. VIGILANCE ET INITIATIVE : LE SÉNAT, MOTEUR DE LA DÉCENTRALISATION

On ne s'étonnera donc pas, dans ces conditions, que le Sénat français, assemblée législative à part entière et chambre des collectivités territoriales, porte une attention toute particulière à la législation relative aux collectivités locales ainsi qu'au processus de décentralisation dans lequel la France s'est engagée depuis vingt cinq ans …

A. LES ACTIONS DU SÉNAT DANS LE DOMAINE CONSTITUTIONNEL

Dans le domaine constitutionnel, l'initiative sénatoriale a consisté d'une part à saisir le Conseil constitutionnel pour préciser le régime juridique applicable aux collectivités territoriales et, d'autre part, à proposer des modifications de la Constitution :

1. La saisine du Conseil constitutionnel par les sénateurs

Le Sénat a participé à l'élaboration d'un cadre juridique mieux défini pour les collectivités locales, au regard de la Constitution, en amenant à statuer le Conseil constitutionnel sur :

- le principe de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (qu'il revient à la loi de déterminer selon l'article 34 de la Constitution),

- le régime des assemblées délibérantes élues qui les administrent,

- la création par la loi de nouvelles collectivités locales,

- le droit des collectivités locales d'outre-mer,

- s'agissant du contenu même de la libre administration, les sénateurs ont appelé le Conseil constitutionnel à contrôler la nature et la portée du contrôle de légalité, l'autonomie de choix des personnels territoriaux, la part des ressources fiscales dont la réduction progressive porte atteinte au pouvoir financier des collectivités locales.

2. Les initiatives constitutionnelles du Sénat

Le Sénat participant à l'exercice du pouvoir constituant, ses membres ont déposé de nombreuses propositions de loi constitutionnelle, dont plusieurs en vue de garantir la libre administration locale. Fort de son bonus constitutionnel, le Sénat a démultiplié les initiatives afin de protéger l'autonomie locale, fondement de la libre administration des collectivités territoriales. Depuis 1998, M. Christian Poncelet, Président du Sénat, a souhaité conférer un nouveau souffle à la décentralisation. En ce sens, il a déposé, avec plusieurs de ses collègues, deux propositions de loi constitutionnelle.

► la première a prévu d'inscrire dans la Constitution la garantie des ressources fiscales et financières des collectivités locales (n° 32 Sénat, 1999/2000). Cette proposition de loi constitutionnelle, cosignée par les trois présidents des grandes associations nationales d'élus locaux, par ailleurs sénateurs (M. Jean-Paul Delevoye pour l'Association des maires de France, M. Jean Puech pour l'Assemblée des départements de France, M. Jean-Pierre Raffarin pour l'Association des régions de France, ainsi que par M. Jean-Pierre Fourcade, en sa qualité de président du Comité des finances locales), adoptée par le Sénat le 26 octobre 2000, n'a pas été examinée par la suite par l'Assemblée nationale. On en retrouve néanmoins l'empreinte manifeste dans l'actuel article 72-2 de la Constitution tel que l'a rédigé la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : le Gouvernement s'en est partiellement inspiré pour la rédaction de son propre projet de loi constitutionnelle dont la discussion parlementaire aura de surcroît été marquée par une forte influence sénatoriale …[7]

► une deuxième proposition de loi, la proposition de loi relative à la libre administration des collectivités territoriales, a été déposée en juillet 2002 (Sénat – 2001-2001 – n° 402), avec la signature du Président du Sénat et celles des présidents des groupes de la majorité sénatoriale. Ce dépôt avait pour objet de rappeler solennellement les positions de la majorité sénatoriale au moment où le Premier ministre annonçait son intention de proposer au Parlement un projet de révision constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République. Il s'agissait donc de peser sur les orientations

---

[7] *La proposition de loi avait pour objet de constitutionnaliser les principes suivants :*

- la libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception de recettes fiscales dont elles votent les taux dans les conditions prévues par la loi.

- les ressources hors emprunt de chaque catégorie de collectivités sont constituées pour au moins la moitié de recettes fiscales et d'autres ressources propres.

- les collectivités peuvent recevoir le produit des impositions de toute nature.

- toute suppression d'une recette fiscale d'une collectivité est compensée par l'attribution d'autres ressources fiscales d'un produit équivalent.

- tout transfert de compétences et toute charge imposée aux collectivités par l'Etat sont accompagnés du transfert concomitant de ressources permanentes, stables et évolutives. La compensation doit être intégrale.

- les projets de loi sur l'organisation des compétences des collectivités territoriales sont examinés en premier lieu par le Sénat.

du Gouvernement et la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 porte effectivement la marque directe de cette proposition …[8]

B. LES INITIATIVES DU SÉNAT DANS LE DOMAINE LÉGISLATIF

Dans le domaine non plus constitutionnel mais législatif, les initiatives du Sénat sont constantes et nombreuses, qu'elles se manifestent sous la forme de l'exercice du droit d'initiative par le dépôt de propositions de loi ou bien sous la forme de l'exercice du droit d'amendement sur les projets de loi du Gouvernement.

1. Le dépôt de propositions de loi : le Sénat incubateur

Il serait fastidieux d'énumérer toutes les lois intéressant le secteur des collectivités territoriales et qui proviennent de propositions de loi sénatoriales. Quelques exemples méritent néanmoins d'être mentionnés dans la mesure où ils illustrent la diversité des techniques qui peuvent être utilisées pour aboutir au résultat final : une législation d'inspiration sénatoriale.

► une illustration particulièrement intéressante est fournie par la loi 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels qui résulte d'une proposition de loi d'initiative sénatoriale (Sénat – 1999-2000 – n°9) déposée à la suite de travaux menés par la commission des Lois du Sénat[9], puis une mission d'information commune à cinq des six commissions permanentes du Sénat[10], une réunion des « Etats généraux des élus

---

[8] *Les objectifs fondamentaux de cette proposition constitutionnelle étaient les suivants :*

- renforcer l'ancrage constitutionnel de la décentralisation en inscrivant dans la Constitution trois grands principes fondateurs : interdiction d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, compensation intégrale et concomitante des transferts de charges et remplacement d'un impôt local supprimé par un autre impôt,

- consacrer le principe de subsidiarité en donnant à la clause générale de compétence valeur constitutionnelle,

- conférer une consistance fiscale et financière au principe de libre administration en veillant à garantir la prépondérance des recettes fiscales propres (dont les collectivités locales votent les taux) dans les recettes de fonctionnement de chaque catégorie de collectivités locales,

Reconnaître le droit à l'expérimentation par les collectivités locales, assorti d'un pouvoir d'adaptation de la réglementation nationale aux spécificités locales,

- affirmer la spécificité de l'outre-mer en complétant la liste des collectivités territoriales qu'énumère la Constitution, avec « les collectivités d'outre-mer »,

- renforcer le rôle du Sénat, représentant des collectivités territoriales de la République, en instituant une nouvelle catégorie de lois « relative à la libre administration des collectivités territoriales ». Ces lois portant sur l'organisation, les compétences ou les ressources de ces collectivités seraient déposées en premier sur le Bureau du Sénat et ne pourraient être adoptées par l'Assemblée nationale au titre du « dernier mot » qu'à la majorité absolue de ses membres.

[9] *« La responsabilité pénale des élus locaux ». Rapport d'information de la commission des Lois du Sénat – n° 328 – juin 1995.*

[10] *Mission d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales. Créée fin 1998, cette*

locaux » de la région Alsace en mars 1999, la discussion au Sénat d'une question orale avec débat portant sur ce sujet, le 28 avril 1999, et enfin la tenue au Sénat, le lendemain, d'un colloque concernant « la sécurité juridique et l'action publique locale »

On observera de surcroît que cette loi sera promulguée quatre jours avant la réunion au Sénat, le 14 juillet 2000, de plus de 13.000 maires de communes françaises[11].

► une autre initiative, mais inaboutie celle-ci, est la discussion, le 18 janvier 2001, de cinq propositions de loi d'initiative sénatoriale concernant le statut de l'élu local[12], à l'adoption desquelles s'oppose le Gouvernement[13] mais dont il acceptera, néanmoins, de faire figurer certains éléments dans le projet de loi sur la démocratie de proximité, devenue loi 2002-276 du 27 février 2002.

► on mentionnera enfin la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes qui doit son origine à une initiative sénatoriale et a pu prendre appui sur les fortes préoccupations exprimées lors des « Etats généraux des élus locaux » de Strasbourg et de Caen.

---

commission procédera à 75 auditions et tiendra 39 réunions de travail. Elle publiera en janvier 2000 un rapport d'étape intitulé : « Sécurité juridique, condition d'exercice des mandats locaux : des enjeux majeurs pour la démocratie locale et la décentralisation » (1999 – 2000 n° 166), puis en juin 2000, un rapport intitulé « Pour une République territoriale – L'Unité dans la diversité ». (1999-2000 n° 447).

[11] Ce texte intéresse au premier chef les 550.000 élus locaux, notamment les maires des 36.000 communes de France ... Il présentait donc un intérêt politique considérable.

[12] Propositions de loi : n° 59 rectifiée (2000-2001) de M. Alain Vasselle relative au statut de l'élu ; n° 398 (1999-2000) de M. Jacques Legendre tendant à assurer le maintien de la proportionnalité des indemnités de tous les élus locaux ; n° 454 (1999-2000) de M. Jean-Claude Carle relative aux indemnités des adjoints aux maires et conseillers municipaux ; n° 443 (1999-2000) de M. Serge Mathieu relative à l'honorariat des élus locaux ; n° 98 (2000-2001) de M. Jean Arthuis visant à créer une indemnité de retour à l'emploi pour les élus locaux.

[13] Conformément à l'engagement qu'il avait pris le 23 novembre 2000 devant l'Assemblée des Maires de France, le Président du Sénat avait obtenu l'inscription de ces textes à l'ordre du jour de la séance du 18 janvier 2001. Les propositions de loi avaient pour objet de « favoriser l'égal accès des citoyens à l'exercice des mandats locaux sans pour autant tomber dans les errements d'une inacceptable fonctionnarisation des élus ... La fonction d'élu local ne doit pas devenir l'apanage des retraités ... ou de professionnels du droit des collectivités territoriales » (exposé des motifs de la proposition Vasselle). Pour atteindre cet objectif, six catégories de mesures étaient proposées : la formation initiale et complémentaire des élus ; la facilitation de l'exercice de leur mandat ; l'amélioration de leur protection sociale ; l'octroi de garanties après la cessation de leur mandat ; l'extension du bénéfice de ces dispositions à tous les élus locaux d'outre-mer ; la création d'un fonds d'aide à la démocratie locale.

2. L'exercice du droit d'amendement : le Sénat co-rédacteur

L'étude de la contribution du Sénat à la rédaction des textes législatifs sur la dernière décennie est très éclairante car elle montre son important travail d'amendement, s'effectuant souvent avec l'accord voire l'accueil particulièrement positif du gouvernement et de l'Assemblée nationale.

À titre d'illustration, on relèvera le nombre d'amendements du Sénat ainsi acceptés dans des textes successifs :

86 sur le projet de loi de programmation pour l'outre-mer ;

160 sur le projet de loi organique sur la Polynésie ;

248 pour la loi relative à la coopération intercommunale ;

255 pour la loi relative à la Nouvelle Calédonie ;

279 pour la loi relative à la démocratie de proximité ;

380 pour la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain ;

et même **576** (en deux lectures) sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales

C'est dire combien le Sénat a marqué de son empreinte leur rédaction définitive. Moteur de la décentralisation, le Sénat reste le co-auteur des textes qui la mettent en œuvre.

C. L'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONTRÔLE DU SÉNAT

Mais à côté de ce rôle proprement législatif, il convient d'évoquer d'autres initiatives du Sénat, qui peuvent être rattachées à sa fonction de contrôle :

Plusieurs **missions d'information** communes à plusieurs commissions ont ainsi été successivement créées au sujet de la décentralisation, soit en 1983, 1984, 1991 et 1998. Les deux premières ont eu notamment pour objet de contrôler la mise en œuvre des grandes lois de décentralisation de 1982-1983. Ces missions, au-delà de leur analyse critique, ont formulé des propositions législatives, s'agissant notamment de l'autonomie financière et du contrôle financier des collectivités territoriales.

Des **groupes de travail ou d'étude** ont été créés à plusieurs reprises au Sénat, au sein ou non des commissions permanentes et ont présenté des conclusions qui ont ensuite nourri le travail législatif dans des domaines divers.

Surtout, les **questions écrites ou orales** ont, par leur nombre considérable, contribué au contrôle par le Sénat de l'activité gouvernementale en ce domaine. C'est ainsi qu'en octobre 1998, un important débat a été consacré à la décentralisation. De même, en avril 1999, une question orale avec débat a permis aux représentants de tous les groupes politiques du Sénat de s'exprimer au sujet de la responsabilité pénale des élus locaux, ouvrant le débat qui aboutirait au vote de la loi « Fauchon » du 10 juillet 2000 qui a modifié la définition des délits non intentionnels.

A la lisière du contrôle, de l'information et de la prospective, se situe enfin **l'organisation régulière de colloques** sur des thèmes intéressant les collectivités territoriales. Citons par exemple les colloques suivants :

- « Collectivités territoriales et désenclavement numérique : la solution satellite » (22 janvier 2004) ;

- « Réformer la fonction publique territoriale pour réussir l'acte deux de la décentralisation » (12 novembre 2003) ;

- « Coopération décentralisée : mode d'emploi » (22 octobre 2003) ;

- « Les enjeux du haut débit : collectivités locales et territoires à l'heure du choix » (12 novembre 2002) ;

- « L'Europe et les services publics locaux » (27 juin 2002) ;

- « Collectivités locales et nouvelles technologies » (15 février 2002) ;

- « Elus locaux et associations : un dialogue républicain » (28 juin 2001) ;

- « La décentralisation française vue d'Europe » (26 juin 2001) ;

- « Quelle fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation ? » (13 décembre 2000) ;

- « La réforme des délits non intentionnels » (16 novembre 2000) ;

- « La sécurité juridique et l'action publique locale » (29 avril 1998).

ANNEXE :

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 *(EXTRAITS)*

Article Premier

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

Article 24

Le Parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée Nationale sont élus au suffrage direct.

Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.

Article 39

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.

Titre XII
Des collectivités territoriales

Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le

règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Article 72-1

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

Article 72-2

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Article 72-3

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.

Article 72-4

Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Article 73

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

Article 74

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;

- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;

- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;

- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;

- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

Article 74-1

Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

« Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

Article 75

Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.

Titre XIII

Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie

Article 76

Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française.

Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.

Article 77

Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre :

- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;

- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;

- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les autres mesures nécessaires à la mise en oeuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.